

Paraguay: la impunidad y la falta de institucionalidad, un camino de riesgo para la libertad de expresión

Resumen ejecutivo

La República de Paraguay se muestra con un ambiente de restricción baja contra la libertad de expresión y la libre difusión de información de interés público, ubicado en el séptimo lugar entre los veintidós países ponderados en el Índice Chapultepec, con 67,4 puntos de 100. La acción institucional, en el entorno judicial, se ve como la de mayor grado de influencia en contra de la libertad de expresión, a raíz de la impunidad como patrón, la falta de instrumentos legales idóneos, carencia de institucionalidad, contexto que pone en riesgo progresivo la libertad de expresión. El asesinato de un periodista por motivos relacionados con su labor profesional ha despertado la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de protección.

Introducción

El periodo de estudio del presente informe, abarca parte del primer y segundo año de gobierno de Mario Abdo Benítez, quien, en general, se ha mostrado con un discurso favorable a la libertad de expresión, y en momentos de crisis política ha dado apertura a entrevistas realizadas por distintos medios de comunicación.

Pese al contexto señalado, su gobierno está plagado de numerosas denuncias de supuestos hechos de corrupción, y hermetismo. A su vez, el derecho de acceso a la información pública se ha visto disminuido, ya que persiste un patrón que demuestra un alto índice de solicitudes que no son atendidas y/o son respondidas de manera deficiente.

Desarrollo

Paraguay se muestra con un entorno de baja restricción contra la libertad de expresión y la libre difusión de información de interés público, ubicado en el séptimo lugar entre los veintidós países puntuados en el Índice Chapultepec de Libertad de Expresión y Prensa, con 67,4 puntos de 100. No obstante, se registran denuncias puntuales sobre intentos de censura, así como hechos de violencia contra periodistas por el ejercicio de la labor profesional.

Pese al ambiente favorable para el ejercicio de la libertad de expresión, el 12 de febrero de 2020, fue asesinado en su hogar el periodista brasileño Lourenzo “Leo” Veras, en la ciudad de Pedro Juan Caballero, Departamento de Amambay. Según la información disponible, habría recibido doce impactos de bala mientras estaba cenando con su familia; y el asesinato habría sido por “encargo” (ABC Color 2020). El periodista era responsable del sitio web “Porã News” y se desempeñaba como corresponsal de algunos medios de Brasil.

Desarrollaba su trabajo en una zona fronteriza donde prolifera el narcotráfico, contexto que también habría sido cubierto por Veras, por lo cual habría sido víctima de amenazas de muerte (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2020). Según datos del Ministerio del Interior, el 23 de febrero de 2020 fueron aprehendidos diez supuestos sicarios del narcotráfico, “responsables de asesinatos por encargo” entre los cuales se encontraría uno de los responsables del crimen (Ministerio del Interior de la República del Paraguay 2020).

El 4 de marzo de 2020, integrantes de la Mesa Interinstitucional de Protección a Periodistas, que aglutina a gremios e instituciones del Estado, se reunieron a fin de discutir medidas fortalecidas de protección a periodistas en situación de riesgo (Ministerio del Interior de la República del Paraguay 2020).

Con este crimen, viene acompañado el temor de la impunidad, debido a los altos índices de impunidad respecto de otros crímenes perpetrados en años anteriores y la débil institucionalidad para investigar las responsabilidades, también consecuencia de la falta de leyes idóneas y mecanismos de protección.

Por otro lado, la carencia de normativas adecuadas para evitar la concentración de medios y garantizar la pluralidad, pone en riesgo la independencia de los periodistas; y la publicidad estatal tiende a distribuirse con criterio político, aunque las redes sociales se muestran cada vez con más fuerza como medios alternativos para el libre ejercicio del periodismo.

Sobre los entornos: acción institucional contra la libertad de expresión

De acuerdo con la puntuación dada por los expertos consultados, los tres entornos muestran registros similares, aunque el entorno judicial se muestra como el de mayor grado de influencia contra la libertad de expresión, con puntuación 5,73; mientras que el entorno ejecutivo registra una puntuación de 5,72; y el entorno legislativo con puntuación 5,2. En general, la puntuación de los expertos muestra una “influencia fuerte” contra la libertad de expresión, donde la dimensión de “violencia e impunidad” se observa como la más crítica, con puntuación de 23,6 de 42.

DIMENSIÓN A: Ciudadanía informada y libre de expresarse

La ciudadanía está tomando un rol cada vez más fuerte mediante las redes sociales, plataformas que a pasos cada vez más firmes desplazan a los medios tradicionales de comunicación y “democratizan” la libertad de informar, opinar y generar incidencia. Según la puntuación dada por los expertos, esta dimensión registra una influencia fuerte, de 14,2 de 23. El entorno judicial tiene una influencia de 7,22, el entorno ejecutivo 6,99, y el entorno legislativo 5,6.

Respecto a la subdimensión “Flujo de información”, registra una puntuación de 7,6 de 11, donde el entorno ejecutivo tiene influencia “muy fuerte” de 7,78, mientras que le sigue el entorno judicial con 7,22 y, finalmente, con menor grado de influencia el entorno legislativo con 5,83, ambos con influencia “fuerte”.

En relación con la subdimensión “Libre Expresión”, los expertos consultados puntuaron 6,6 de 12, donde los tres entornos se presentan con influencia “fuerte”. El entorno judicial muestra mayor peso, con 7,21, seguido del entorno ejecutivo con 6,21, y finalmente el entorno legislativo con 5,38.

Durante el periodo que cubre el presente informe, se registra un número elevado de solicitudes de información pública, a través del Portal Unificado de Información Pública (<https://informacionpublica.paraquay.gov.py/>), que no encuentran respuestas satisfactorias, situación que, en algunos casos, lleva a empujar a medidas judiciales para obtener la información requerida. El uso de este derecho, a su vez, se presenta como un instrumento de incidencia a través de las redes sociales, ya que los usuarios pueden compartir sus solicitudes y respuestas, lo que genera distintos tipos de interacción inclusive con las mismas autoridades.

De acuerdo con datos estadísticos del Portal, entre el 1 de mayo de 2019 al 30 de abril de 2020, se registró un universo de 9696 solicitudes de información pública, de las cuales 976 no encontraron respuesta alguna (10,1%), y 488 fueron objeto de reconsideraciones de parte de los usuarios (5%), mientras que 6990 solicitudes fueron “respondidas” (72,1%) (sin considerar la calidad de las respuestas), entre otros cortes. Tomando en cuenta datos estadísticos de un año anterior, se registraron 7820 solicitudes, de las cuales 771 no fueron respondidas (9,9%), 296 fueron reconsideradas (3,8%) y 5690 fueron “respondidas” (72,8%). Estos datos demuestran que, si bien se mantiene un contexto favorable, hay un elevado número, en crecimiento, de información pública que no es divulgada. También, en numerosos casos revisados en el Portal se detectan respuestas incongruentes o incompletas.

Durante el periodo que cubre este informe, se aprobaron distintas leyes que impactan de manera directa en la libertad de expresión. Seguidamente, una mención de las principales.

El 3 de mayo de 2019 entró en vigencia la ley 6299 “Que establece la publicidad de las sesiones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de la Magistratura, del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y del Consejo de Ministros”, ley que

además obliga a conservar y divulgar los registros audiovisuales de las sesiones de esas instituciones del Estado. Esta ley ha sido clave en contextos donde se han definido ternas para elección de ministros de la Corte Suprema de Justicia, aunque la misma también ha sido objeto de incumplimientos. Por ejemplo, el 11 de junio el Consejo de la Magistratura reservó de manera arbitraria una sesión en la que debía ponderar la “honorabilidad” de los candidatos que estaban pujando para la terna, hecho que llevó a una organización de la sociedad civil a presentar recurso de amparo para que se divulguen las actas y la sesión (ABC Color 2019).

El 8 de agosto de 2019 entró en vigencia la ley 6355, ley que modificó el marco normativo de las declaraciones juradas de bienes, activos y rentas de funcionarios públicos, y restringió de manera indirecta el acceso a estos documentos ya que dispone de manera ambigua la necesidad de obtener una decisión judicial previa. Esta normativa fue una reacción política a raíz del contexto de publicidad de las declaraciones juradas que reconocieron algunas instancias judiciales y por un caso que, al tiempo que cubre este informe, se encontraba pendiente de resolución ante la Corte Suprema de Justicia sobre el acceso a declaraciones juradas de altos funcionarios del Estado que ocuparon cargos en periodo comprendido entre 1998 a 2018.

El 26 de marzo de 2020 entró en vigencia la ley 6224 “que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”. Esta ley establece un capítulo destinado a “las medidas de transparencia y rendición de cuentas” y dispuso la novedosa obligación, desde la perspectiva legal, de crear un Portal “que permita acceder a toda la información relevante, en formato de datos abiertos, sobre la ejecución presupuestaria correspondiente de los mismos dentro del presente período de emergencia. Esta información deberá ser de acceso a la ciudadanía, sin restricciones de ningún tipo, a través de los medios virtuales correspondiente” (Art. 54, segundo párrafo).

El 7 de mayo de 2019 entró en vigencia la ley 6292, que declara en emergencia la situación de personas con discapacidad y dispone la “Obligatoriedad del uso de Lengua de Señas en los Informativos o Noticieros de los Medios de Comunicación Audiovisual”.

Durante el periodo que cubre este informe, algunas acciones judiciales fueron resueltas a favor del derecho de acceso a la información pública, y otras encontraron resultados negativos. De acuerdo con los datos de la página de la Corte Suprema de Justicia, entre mayo de 2019 a abril de 2020 se presentaron al menos 11 casos judiciales para obtener información pública. No obstante, este número se muestra como poco significativo si se tiene en cuenta el elevado número de solicitudes que no encuentran respuestas favorables según los datos del Portal Unificado.

Entre los casos judiciales registrados, la mayoría de las acciones judiciales versan sobre información vinculada a supuestos hechos de corrupción, contexto

que ha despertado un elevado interés de los medios de comunicación en dar seguimiento a esos casos y difundir la información obtenida como consecuencia de las sentencias favorables.

En agosto de 2019, se habilitó el “observatorio de causas judiciales” en la página de la Corte Suprema de Justicia, a fin de monitorear casos “emblemáticos” de corrupción pública, aunque la calidad de los datos divulgados dista de ser óptima.

Durante el periodo que cubre este informe, el 26 de marzo de 2020, el ejecutivo publicó la Ley de Emergencia. El decreto 3506, del 31 de marzo de 2020, que reglamenta la Ley de Emergencia, reconoce en su Art. 70 la obligación de los administradores de los fondos de emergencia de presentar “declaración jurada de intereses”, un supuesto novedoso en el marco normativo paraguayo a fin de prevenir potenciales conflicto de intereses entre funcionarios y proveedores del Estado.

DIMENSIÓN B: Ejercicio del Periodismo

Paraguay no muestra un contexto restrictivo para el libre ejercicio del periodismo, en el entendido de que cualquier persona puede ejercer el periodismo sin necesidad de título habilitante o estar inscripto en algún colegio. Esta dimensión recibió una puntuación de 7,6 de 10, donde los tres entornos medidos muestran una influencia “leve”. El entorno legislativo 1,93, el entorno judicial 2,13 y el entorno ejecutivo 2,2. Durante el periodo que cubre este informe, no se registró un patrón de obstáculos contra el libre ejercicio del periodismo en los entornos medidos, aunque sí se registraron numerosos despidos injustificados de parte de medios de comunicación.

Por otro lado, durante el periodo que cubre el informe se registraron casos de querellas por difamación y calumnia contra periodistas que investigan y divulgan casos de corrupción, debido a la permanencia de normativas penales de “desacato”. Por ejemplo, el 31 de mayo de 2019 se admitió una querella contra el periodista Juan Carlos Lezcano, de Abc Color, de parte de un ex legislador que fue expulsado del Congreso por la divulgación hecha por el periodista de un video que muestra un supuesto tráfico de influencias (Ñandutí 2019). El periodista afirmó que en el video el ex legislador intentó “sobornarlo” para frenar otras publicaciones, afirmación que motivó la querella.

DIMENSIÓN C: Violencia e Impunidad

Sobre la dimensión de “violencia e impunidad” se puntuó con 23,6 de 42, lo cual demuestra una valoración baja. El entorno judicial es el que se muestra con mayor grado de influencia o influencia “muy fuerte”, con 7,67; el entorno ejecutivo 7,5; y el entorno legislativo 7,33.

No obstante, la subdimensión de “impunidad” es la que se muestra como la más crítica o de influencia “muy fuerte”, donde los tres entornos recibieron la puntuación de 9; mientras que la subdimensión de “persecución” registra 10 en el entorno legislativo, seguido de 9 en el entorno judicial, y 8,5 en el entorno ejecutivo. Respecto de la “protección”, los tres entornos medidos muestran una influencia “moderada”, donde el ejecutivo y judicial muestran puntuación de 5 y el legislativo de 3.

En el periodo que cubre este informe, no se registraron acciones relevantes que busquen derribar la impunidad y la violencia contra periodistas, o mecanismos fortalecidos de protección, así como hay escasos avances en investigaciones contra crímenes perpetrados en años anteriores y actos de violencia.

En febrero de 2020 se registraron “imputaciones” penales por el asesinato cometido contra el periodista Leo Veras (La Nación 2020). Por otro lado, si bien se cuenta con una Mesa Interinstitucional de Protección a Periodistas, bajo la responsabilidad del Ministerio Público y el Ministerio del Interior, entre otras instituciones, la misma carece de poder de acción y presupuesto para garantizar medidas adecuadas.

La Corte Suprema de Justicia posee una página especializada sobre libertad de expresión y justicia, lugar donde difunde constantemente información relevante para magistrados y jueces. El 26 de diciembre de 2019, publicó una “Guía para Jueces sobre Libertad de Expresión e Información Pública”, y llevó adelante una serie de talleres en distintos puntos del país.

DIMENSIÓN D: Control de Medios

Esta dimensión se muestra con puntuación de 22 de 25. Los entornos legislativo y judicial recibieron una puntuación de 2,17, y el entorno ejecutivo 2,67, siendo ésta la de mayor influencia con peso “moderado”. La medición respecto de la subdimensión “control indirecto” recibió igual puntuación para los tres entornos, 3,33, que reflejan influencia “moderada”, mientras que para la subdimensión “control directo” recibió igual puntuación para el entorno legislativo y judicial, 1, y el entorno ejecutivo 2, los tres con influencia “leve”.

Durante el periodo comprendido en el informe, no se registró un patrón de acciones directas o indirectas contra los medios de comunicación, o intento de bloqueos en las redes sociales, aunque se denuncian bloqueos por parte de cuentas personales de autoridades públicas en redes sociales a usuarios que se muestran críticos. Finalmente, Paraguay se muestra con altos índices de concentración de medios, situación que repercute de manera directa en la independencia de los medios y los periodistas.

Conclusiones

Aunque Paraguay muestra un entorno favorable para la libertad de expresión, este contexto se encuentra en riesgo si no se toman a tiempo medidas firmes que lleven a mejorar el marco legislativo e institucional que permita adoptar medidas de protección preventivas, eliminación de tipos penales de “desacato”, y garantizar mayor pluralidad.

Durante el periodo que cubre este informe se han registrado medidas legislativas tendientes a restringir información de alto interés público, particularmente sobre el acceso a las declaraciones juradas de altos funcionarios del Estado. La reacción política, especialmente en la Cámara de Diputados, pone en jaque medidas pro transparencia y anticorrupción.

También, se han dado resultados negativos en la justicia para obtener información pública, aunque la tendencia es favorable a favor de este derecho. Sobre esto, el derecho de acceso a la información en general es cumplido, aunque el número de solicitudes de información que no encuentra respuesta favorable también va en aumento.

La correlación entre la cantidad de solicitudes de información que no han sido respondidas y la cantidad de acciones judiciales, es negativa, lo cual demuestra un contexto de imposibilidad de forzar legalmente a las instituciones del Estado a brindar la información pública. Esto igualmente lleva a reflexionar sobre las medidas para garantizar este derecho y la necesidad de contar con un órgano garante, con un procedimiento más simple y flexible, contexto que debe ser discutido de *lege ferenda*.

Referencias

ABC Color. (2019, 13 de Junio). Amparo para frenar "cocinada" en terna de la Corte. *abc en el este*. Recuperado el 2020, agosto 14 de <https://www.abc.com.py/nacionales/idea-amparo-frenar-cocinada-terna-ministro-corte-suprema-1823416.html>

ABC Color. (2020, 13 de febrero). Con 12 balazos asesinaron a Leo Veras, periodista de Pedro Juan. *abc en el este*. Recuperado el 2020, agosto 14 de <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/02/13/con-12-balazos-asesinaron-a-leo-veras-periodista-de-pedro-juan/>

Congreso de la República del Paraguay. (2020). Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación (BACN). Recuperado de <https://www.bacn.gov.py/>

Justicia y Libertad de Expresión. (2019, 16 de diciembre). Guía para Jueces sobre Libertad de Expresión e Información Pública. *Justicia y Libertad de Expresión*. Recuperado de <https://www.justiciayexpresion.org.py/guia-para-jueces-sobre-libertad-de-expresion-e-informacion-publica/>

La Nación. (2019, 9 de agosto). "Basta de despidos", reclaman periodistas. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/08/09/basta-de-despidos-reclaman-periodistas/>

La Nación. (2019, 27 de septiembre). Ex viceministra de la SET querrela a directora y periodista de Abc Color. *La Nación*. Recuperado de https://www.lanacion.com.py/destacado_edicion_impresa/2019/09/27/ex-viceministra-de-la-set-querrela-a-directora-y-periodista-de-abc-color/

La Nación. (2020, 4 de febrero). Declaración jurada, proyecto aprobado en general, *La Nación*. Recuperado de <https://cdn-www.lanacionpy.arcpublishing.com/politica/2020/02/04/declaracion-jurada-proyecto-aprobado-en-general/>

La Nación. (2020, 25 de febrero). Imputados por crimen de Leo Veras comparecen ante juez. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/02/25/imputados-por-crimen-de-leo-veras-comparecen-ante-juez/>

La Nación. (2020, 14 de abril). Periodistas fueron despedidos por reclamar medidas sanitarias. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/04/14/periodistas-fueron-despedidos-por-reclamar-medidas-sanitarias/>

Ministerio del Interior de la República del Paraguay. (2020, 23 de febrero). Fuerzas policiales capturaron a 10 sicarios del narcotráfico y van esclareciendo asesinato del periodista Leo Veras. *Ministerio del Interior*. Recuperado el 2020, agosto 14 de <http://www.mdi.gov.py/index.php/la-institucion/marco-normativo/item/12092-fuerzas-policiales-capturaron-a-10-sicarios-del-narcotr%C3%A1fico-y-van-esclareciendo-asesinato-del-periodista-leo-veras>

Ministerio del Interior de la República del Paraguay. (2020, 4 de marzo). Viceministro de Asuntos Políticos preside reunión de Mesa de Seguridad para Periodistas en Pedro Juan Caballero. *Ministerio del Interior*. Recuperado el 2020, 14 de agosto de <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/12135-viceministro-de-asuntos-pol%C3%ADticos-preside-reuni%C3%B3n-de-mesa-de-seguridad-para-periodistas-en-pedro-juan-caballero>

Ñandutí. (2019, 31 de mayo). Caso IPS: Jueza admite querrela contra periodista. *Ñandutí Diario Digital*. Recuperado de <http://www.nanduti.com.py/2019/05/31/caso-ips-jueza-admite-querrela-periodista/>

Poder Ejecutivo. Portal Unificado de Información Pública. Recuperado el 2020, agosto 17 de https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/buscar_informacion#busqueda.

Poder Judicial de la República del Paraguay. Corte Suprema de Justicia. Recuperado el 2020, agosto 14 de <https://www.pj.gov.py/>

Presidencia de la República del Paraguay. Gaceta Oficial. *Dirección de publicaciones especiales*. Recuperado el 2020, agosto 14 de <http://www.gacetaoficial.gov.py/>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2020, 17 de febrero). Relatoría Especial condena asesinato del periodista Leo Veras en Paraguay y llama a adoptar acciones decididas para prevenir e investigar crímenes de periodistas en la frontera. *OEA*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1165&IID=2>

